Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/2154

03. 10. 78

Sachgebiet 605

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

A. Zielsetzung

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird auf die einzelnen Gemeinden nach einem Verteilungsschlüssel aufgeteilt, für den die mit Hilfe der Einkommensteuerstatistik ermittelten Einkommensteuerleistungen der Gemeindebürger maßgebend sind. Dabei werden jedoch die zu versteuernden Einkommensbeträge nur bis zu bestimmten Höchstbeträgen berücksichtigt. Die Höchstbeträge wurden zuletzt 1972 geändert und auf 16 000 DM (Alleinstehende) und 32 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) festgesetzt. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß diese Höchstbeträge nicht mehr sachgerecht sind.

B. Lösung

Die Höchstbeträge sollen auf 40 000 DM bzw. 80 000 DM angehoben werden.

C. Alternativen

In Modellberechnungen wurden auch die Auswirkungen einer Reihe anderer Höchstbeträge untersucht.

D. Kosten

Durch das Gesetz entstehen keine Kosten. Das den Gemeinden insgesamt zufließende Steueraufkommen bleibt unverändert. Geändert wird nur seine Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (44) — 522 00 — Ge 23/78

Bonn, den 3. Oktober 1978

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 461. Sitzung am 7. Juli 1978 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 3 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587), geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2157), erhält folgende Fassung:

„(2) Die in Absatz 1 vorgesehenen Höchstbeträge erhöhen sich für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ab 1. Januar 1979 auf 40 000 Deutsche Mark und auf 80 000 Deutsche Mark."

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Die Gemeinden erhalten 14 v. H. des Aufkommens der Einkommensteuer. Dieser Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird nach einem Schlüssel auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt, für den die Ergebnisse der Bundesstatistiken über die veranlagte Einkommensteuer und über die Lohnsteuer maßgebend sind. Bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels werden nur die Einkommensteuerbeträge berücksichtigt, die auf die zu versteuernden Einkommensbeträge bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Die Höchstbeträge sind in § 3 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes festgesetzt. Während die Einkommensteuerstatistik auf gesetzlicher Grundlage alle drei Jahre durchgeführt wird und ihre Ergebnisse die regelmäßige Aktualisierung des Verteilungsschlüssels ermöglichen, erfordert die Überprüfung der Höchstbeträge eine Sonderuntersuchung (Modellberechnungen).

2. Die Höchstbeträge für das zu berücksichtigende Einkommen wurden durch das Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 27. Dezember 1971 mit Wirkung ab 1. Januar 1972 auf 16 000 DM (Alleinstehende) und 32 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) festgesetzt. Für die damalige Entscheidung waren die Ergebnisse einer Sonderuntersuchung auf der Basis der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1968 und der Gemeindesteuereinnahmen des Jahres 1970 maßgebend. Wegen der Einkommensentwicklung, der kommunalen Neugliederungen und der Änderungen von Zahl und Struktur der Einwohner in den einzelnen Gemeinden kann nicht davon ausgegangen werden, daß die damals festgestellten Verhältnisse dauerhaft gültig sind. Es ist daher notwendig, von Zeit zu Zeit zu überprüfen, ob die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden noch sachgerecht ist.

   Deshalb hat der Bundesrat im Zusammenhang mit seiner Zustimmung zur turnusmäßigen Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1971 in seiner 420. Sitzung am 30. Mai 1975 folgende Entschließung angenommen: „Die Bundesregierung wird gebeten, vor allem im Hinblick auf die zwischenzeitlich eingetretenen Einkommensveränderungen alsbald Modellberechnungen für eine sachgerechtere Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer anzustellen. Er hält es für erforderlich, unverzüglich die gesetzgeberischen Maßnahmen einzuleiten, wenn sich aufgrund der Modellberechnungen eine Anhebung der Höchstbeträge in § 3 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes als notwendig oder zweckmäßig erweist." (BR-Drucksache 217/75 vom 30. Mai 1975). Die Bundesregierung hat seinerzeit die Überprüfung ebenfalls für notwendig erachtet und deshalb Modellberechnungen veranlaßt, die von den statistischen Landesämtern durchgeführt und vom Statistischen Bundesamt zusammengefaßt wurden.

3. Diese Modellberechnungen wurden auf der Basis der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1974 und der Gemeindesteuereinnahmen 1976 erstellt. Dabei wurden die Auswirkungen verschiedener Höchstbeträge auf die Steuereinnahmen von Gemeindegrößenklassen, Steuerkraftgruppen und der Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern ermittelt. Die Untersuchung erstreckte sich auf Höchstbeträge von 16 000/32 000 DM, 25 000/50 000 DM, 40 000/80 000 DM, 75 000/150 000 DM und das Gesamteinkommen (ohne Begrenzung). Bisher liegen die zusammengefaßten Ergebnisse für sieben Bundesländer vor, die rund 86 v. H. der Einwohner der insgesamt neun von der Verteilung nach Höchstbeträgen berührten Länder umfassen. Da die zwei noch ausstehenden Landesergebnisse keine wesentlich neuen Erkenntnisse mehr erwarten lassen, können nunmehr die neuen Höchstbeträge festgesetzt werden, damit den einzelnen Gemeinden möglichst frühzeitig ihre neuen Schlüsselzahlen von den Ländern mitgeteilt werden können.

   Die Auswertung der Modellberechnungen zeigt, daß im Zusammenhang mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Einkommensteuerstatistik 1974 eine Anhebung der Höchstbeträge auf 40 000 DM (Alleinstehende) und 80 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) die sachgerechte Lösung ist. Höchstbeträge von 40 000/80 000 DM stellen unter allen untersuchten Alternativen die Lösung dar, bei der sich die Anteile der untersuchten Gemeindegrößenklassen an der Einkommensteuer am wenigsten ändern. Da das Volumen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch die Anhebung der Höchstbeträge nicht berührt wird, gleichen sich bei den Gemeinden die Mehr- und Mindereinnahmen insgesamt aus.

   Soweit die Modellberechnungen bei einzelnen Gemeinden Verluste aufzeigen, dürften diese in den meisten Fällen durch den normalen jährlichen Anstieg des Einkommensteueraufkommens überkompensiert werden.

4. Die Anhebung der Höchstbeträge von 16 000/32 000 DM auf 40 000/80 000 DM wird im Vergleich zu den anderen Höchstbeträgen den Zielen der Gemeindefinanzreform am besten gerecht. Dies sind — neben der Stärkung der kommunalen Finanzmasse — im wesentlichen die drei folgenden Ziele:

(1) Die einzelnen Gemeinden sollen ihren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner" (Artikel 106 Abs. 5 GG) erhalten.

(2) Die Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden sollen verringert werden.

(3) Das Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden soll gewahrt bleiben.

5. Mit dem ersten Ziel sind zu niedrige Einkommensgrenzen nicht vereinbar, da sie auf eine Pro-Kopf-Verteilung hinauslaufen. Ihm würde vielmehr eine noch über 40 000/80 000 DM hinausgehende, möglichst starke Heraufsetzung der Höchstbeträge entsprechen. Eine Anhebung auf 75 000/150 000 DM oder darüber hinaus hätte aber den Nachteil, daß die Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl gegenüber der bisherigen Verteilung spürbar schlechter gestellt würden. Außerdem erhielte die Gruppe der steuerstarken Gemeinden eine beträchtliche finanzielle Verbesserung.

   Das zweite Ziel bedeutet eine Einschränkung des ersten insofern, als extreme Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden abgebaut werden sollen. Eine Verringerung der Steuerkraftunterschiede würde auf relativ niedrige Einkommensgrenzen hinauslaufen. Bei Höchstbeträgen von 40 000/80 000 DM ist noch eine Erhöhung der Steuereinnahmen für die Gruppe der steuerschwachen Gemeinden (um fast 70 Millionen DM) festzustellen. Dabei verbessert sich die Situation der steuerschwachen Gemeinden in allen Größenklassen bis 200 000 Einwohner. Nur in den Größenklassen mit mehr als 200 000 Einwohnern zeichnet sich ein geringer Verlust ab. Die Einbuße bei dieser Gruppe steuerschwacher Großstädte würde sich kaum vermindern, wenn die Höchstbeträge niedriger festgesetzt würden.

   Das dritte Ziel, die Erhaltung des Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden, wird bei Höchstbeträgen von 40 000/80 000 DM am besten erreicht. Allerdings treten bei diesen Höchstbeträgen in den Gemeindegrößenklassen mit 50 000 und mehr Einwohnern und mit weniger als 1 000 Einwohnern (bei letzteren insgesamt nur 687 000 DM oder im Durchschnitt 163 DM je Gemeinde) geringe Verluste auf. Niedrigere Einkommensgrenzen als 40 000/80 000 DM würden das Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden beträchtlich vermindern und bei den größeren Städten insgesamt zu unvertretbaren Steuereinbußen führen. Eine stärkere Anhebung der Höchstbeträge würde umgekehrt das Steuerkraftgefälle verstärken, ohne die Situation der Großstädte wesentlich zu verbessern.

6. Die Anhebung der Höchstbeträge auf 40 000 DM und 80 000 DM führt als mittlere Lösung bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zu dem bestmöglichen Interessenausgleich zwischen den Gemeinden und Gemeindegruppen. Sie bewirkt, daß die den Zielsetzungen der Gemeindefinanzreform entgegenlaufenden Auswirkungen einer bloßen Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1974 möglichst gering gehalten werden. Die Aktualisierung des Verteilungsschlüssels ist für die Gemeinden wichtig. Die Anhebung der Höchstbeträge vermeidet einseitige Benachteiligungen einzelner Gemeindegruppen. Die vorgeschlagene Anhebung ermöglicht die sachgerechte Anpassung an die Entwicklung der Anzahl der Gemeindebürger und ihrer Einkommen in den vergangenen Jahren. Sie läßt erwarten, daß der Verteilungsmaßstab auf der Grundlage der neuen Höchstbeträge nicht alsbald durch den Einkommensanstieg überholt wird.

7. Die kommunalen Spitzenverbände haben abweichende Stellungnahmen abgegeben. Der Deutsche Städtetag hält unter Zugrundelegung der mit der Einführung des gemeindlichen Einkommensteueranteils durch das Gemeindefinanzreformgesetz verfolgten Ziele und im Interesse der Gesamtheit der Mitgliedstädte eine Neufestsetzung der Höchstbeträge für die Verteilung dieses Anteils auf 75 000/150 000 DM für notwendig. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag sprechen sich dafür aus, für die Jahre 1979 und 1980 die bisherigen Höchstbeträge beizubehalten und für die Jahre ab 1981 ihre Anhebung auf 25 000/50 000 DM festzulegen.

8. Kosten entstehen durch dieses Gesetz nicht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Mit der Änderung des § 3 Abs. 2 werden die Höchstbeträge für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, die seit dem 1. Januar 1972 bei 16 000 DM (Alleinstehende) und 32 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) liegen, auf 40 000 DM und 80 000 DM heraufgesetzt. Die neuen Höchstbeträge gelten ab 1. Januar 1979.

Zu Artikel 2

Dieser Artikel enthält die übliche Berlin-Klausel.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Zu Artikel 1

In Artikel 1 sind in § 3 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes die Zahl „40 000" durch die Zahl „25 000" und die Zahl „80 000" durch die Zahl „50 000" zu ersetzen.

Begründung

Der Regierungsentwurf sieht eine Anhebung der Höchstbeträge in § 3 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes auf 40 000 DM/80 000 DM vor.

Eine Anhebung in diesem Ausmaß trägt den Zielen der Gemeindefinanzreform weniger Rechnung als eine Anhebung der Höchstbeträge auf 25 000 DM/50 000 DM. Bei einer solchen maßvollen Anhebung ergeben sich finanzielle Auswirkungen, die noch allgemein vertretbar sind. Es wird insbesondere eine Verschärfung der Situation vor allem zu ungunsten der steuerschwachen kreisfreien Städte und eine Verminderung der anstrebenswerten Gewinne für die übrigen steuerschwachen Gemeinden vermieden. Durch Höchstbeträge von 25 000 DM/50 000 DM wird eine gleichmäßigere Grundausstattung der Gemeinden mit Finanzmitteln erreicht als durch die im Regierungsentwurf vorgesehenen Höchstbeträge. Höchstbeträge von 25 000 DM/50 000 DM zu versteuerndes Einkommen entsprechen eher dem großen Durchschnitt der „Normalverdiener" als Höchstbeträge von 40 000 DM/80 000 DM. Dies gilt insbesondere für das Jahr 1974; denn die versteuerten Einkommensbeträge 1974 bilden die Grundlage für die jetzt anstehende Neufestsetzung der Schlüsselzahlen für 1979 und 1980.

Da sich mehrere Flächenländer — und diese vor allem sind von der Festsetzung der Höchstbeträge betroffen — im Gegensatz zur von der Bundesregierung vorgesehenen Regelung für eine Beibehaltung der bisherigen Höchstbeträge von 16 000 DM/32 000 DM ausgesprochen haben, bietet sich als sachgerechter Kompromiß die maßvolle Anhebung auf 25 000 DM/50 000 DM an. Diese Anhebung würde auch noch von der Mehrheit der kommunalen Spitzenverbände akzeptiert werden; denn der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag haben sich dafür ausgesprochen, für die Jahre 1979 und 1980 die bisherigen Höchstbeträge beizubehalten und für die Jahre ab 1981 ihre Anhebung auf 25 000 DM/50 000 DM festzulegen.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Dem Vorschlag des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Begründung

Höchstbeträge von 25 000 bzw. 50 000 DM, wie sie der Bundesrat vorgeschlagen hat, würden einen Abbau der Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden in einem Ausmaß zur Folge haben, das nach Auffassung der Bundesregierung mit den Zielen der Gemeindefinanzreform von 1969 nicht in Übereinstimmung steht. Auch würden die kleineren Gemeinden zu Lasten der größeren erheblich begünstigt.

Durch die Gemeindefinanzreform sollten nur extreme Steuerkraftunterschiede abgebaut, nicht aber die Steuerkraft nivelliert werden. Dieses Ziel wurde mit Inkrafttreten der Gemeindefinanzreform, also schon 1970, erreicht.

Die von der Bundesregierung beschlossene Anhebung der Höchstbeträge auf 40 000 bzw. 80 000 DM führt zum bestmöglichen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Gemeinden und vermeidet einseitige Benachteiligungen. Sie verbessert — auf das ganze Bundesgebiet bezogen — die Finanzlage der steuerschwachen Gemeinden, die in Zukunft einen größeren Anteil an der Einkommensteuer erhalten. Ihre Einkommensteuereinnahmen werden sich dadurch um 2,1 v. H. erhöhen.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann sich ihre Entscheidung über die Höchstbeträge nur an den Zielen der Gemeindefinanzreform orientieren. Gesichtspunkte des kommunalen Finanzausgleichs, wie z. B. die gleichmäßigere Grundausstattung der Gemeinden mit Finanzmitteln, gehören in den Aufgabenbereich der Länder.

Die gegenwärtig gültigen Höchstbeträge wurden auf der Grundlage der Einkommensteuerstatistik 1968 auf 16 000 bzw. 32 000 DM festgesetzt. Im relevanten Zeitraum bis 1974 haben sich die Durchschnittseinkommen der Steuerpflichtigen etwa verdoppelt. Höchstbeträge von 25 000 bzw. 50 000 DM würden weit hinter dieser Entwicklung zurückbleiben. Nach dem Grundgesetz sollen die einzelnen Gemeinden ihren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner" (Artikel 106 Abs. 5 GG), also nicht nach der Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden erhalten. Durch die Höchstbeträge sollen nur die Einkommenspitzen ausgeschaltet werden, die Unterschiede in der Einkommenstruktur jedoch berücksichtigt werden. Nach Auffassung der Bundesregierung führt eine Orientierung am Durchschnittseinkommen der „Normalverdiener" zu einer mit der Gemeindefinanzreform nicht beabsichtigten zu starken Nivellierung.

Höchstbeträge von 40 000 bzw. 80 000 DM stellen einen Kompromiß zwischen den Forderungen der kommunalen Siptzenverbände dar. Der Deutsche Städtetag hat sich für Höchstbeträge von 75 000 bzw. 150 000 DM ausgesprochen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich dafür ausgesprochen, für die Jahre 1979 und 1980 die bisherigen Höchstbeträge beizubehalten und für die Jahre ab 1981 ihre Anhebung auf 25 000 bzw. 50 000 DM festzulegen. Diesem Votum hat sich auch der Deutsche Landkreistag angeschlossen, dessen Mitgliedskörperschaften — die Landkreise — jedoch am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht partizipieren.

Die Bundesregierung hatte bei ihrer Entscheidung eine Vielzahl unterschiedlicher Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Sie mußte dabei immer die Situation im gesamten Bundesgebiet berücksichtigen, die sich von der in einem einzelnen Land durchaus unterscheiden kann. Insgesamt stellen die im Gesetzentwurf vorgesehenen Höchstbeträge von 40 000 bzw. 80 000 DM unter den geltenden Strukturen und nach der Intention des Gemeindefinanzreformgesetzes die beste Lösung dar.